



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 lipca 2026 r.

WP-I.4131.182.2026

Rada Miasta Płocka

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 i poz. 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 474/XXVI/2026 Rady Miasta Płocka z 25 czerwca 2026 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Graniczna - Otolińska” w Płocku – część I, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1MN-U.

Uzasadnienie

Na sesji 25 czerwca 2026 r. Rada Miasta Płocka podjęła uchwałę Nr 474XXVI/2026 w sprawie uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Graniczna - Otolińska” w Płocku – część I.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, a także „w związku z art. 67 ust. 3” ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych, w wersji elektronicznej, doręczono organowi nadzoru 30 czerwca 2026 r. (Identyfikator dowodu będącego podstawą potwierdzenia e-Doręczenia: 87800606-f70e-4330-80ac-58e73571001c), przy piśmie Prezydenta Miasta Płocka z 30 czerwca 2026 r., znak: WSU-II.6721.2.2025.MGR, zaś wersję papierową rysunku planu w skali 1:1000, doręczono 6 lipca 2026 r. przy piśmie Prezydenta Miasta Płocka z 2 lipca 2026 r., znak: WSU-II.6721.2.2025.MGR.

W wyniku dokonanej oceny prawnej przedmiotowej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Miasta Płocka zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 15 lipca 2026 r., znak: WP-I.4131.182.2026.

Ponadto, organ nadzoru przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 7 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.892.2026, wnosząc m.in. o przekazanie:

- uwierzytelnionej wersji papierowej rysunku planu w skali 1:1000, stanowiącego załącznik nr 1;
- jednoznacznych wyjaśnień dotyczących braku określenia maksymalnej wysokości dla budynków usługowych w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1MN-U, o którym mowa w § 16 ww. uchwały.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag)

i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

W tym miejscu uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Miasta Płocka zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr 283/XV/2025 z **26 czerwca 2025 r.**, to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r., tj. po wejściu w życie ustawy zmieniającej.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), z uwagi na brak określenia wysokości budynków usługowych, w ramach terenu oznaczonego symbolem 1MN-U, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie bowiem z treścią § 16 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 4 lit. a oraz pkt 7 lit. b uchwały, w brzmieniu: „*1. Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami 1MN-U ustala się: 1) przeznaczenie: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług; (...) 2. W zakresie zasad, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu ustala się: (...) 4) maksymalną liczbę kondygnacji nadziemnych: a) dla budynków mieszkalnych i usługowych: 3, (...) 7) w zakresie kształtowania dachów: (...) b) dla budynków usługowych, gospodarczych, garaży, altan i wiat dopuszcza się realizację dachów płaskich, w tym dachów zielonych.*”, **podczas gdy jednocześnie, w ustaleniach tego samego § 16 ust. 2 pkt 5 lit. a, lit. b, lit. c oraz lit. d** uchwały, **określono tylko** „*5) maksymalną wysokość zabudowy: a) dla budynków mieszkalnych: 11 m, b) dla budynków gospodarczych i garaży: 5 m, c) dla altan i wiat: 4 m, d) dla pozostałych obiektów budowlanych: zgodnie z ograniczeniami określonymi w § 10 ust. 1, związanymi z bezpieczeństwem ruchu lotniczego;*”.

Biorąc zatem pod uwagę treść ustaleń zawartych w § 10 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „**§ 10.** *1. W zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu lotniczego: 1) obszar planu znajduje się w zasięgu powierzchni ograniczających przeszkody dla lotniska określonych w dokumentacji rejestracyjnej lotniska „Płock” oraz w zezwoleniu na dokonanie istotnych zmian eksploatacyjnych i technicznych cech lotniska, zgodnie z rysunkiem planu; 2) w zasięgu powierzchni, o których mowa w pkt 1 nakazuje się ograniczenie wysokości obiektów budowlanych oraz naturalnych, zgodnie z wymogami przepisów odrębnych dotyczących lotnictwa; 3) ograniczenia wysokości, o których mowa w pkt 1 i 2 obejmują*

również kominy oraz urządzenia umieszczane na obiektach budowlanych, w tym urządzenia infrastruktury i sieci telekomunikacyjnych, a w przypadku dróg lub linii kolejowych również ich skrajnie; 4) na obszarze planu zakazuje się budowy i rozbudowy obiektów budowlanych sprzyjających występowaniu zwierząt stwarzających zagrożenie dla ruchu statków powietrznych oraz hodowania lub wypuszczania ptaków stwarzających zagrożenie dla ruchu statków powietrznych.”, należy stwierdzić, iż w tym przypadku w ogóle nie określono wysokości budynków usługowych, w ramach terenu oznaczonego symbolem 1MN-U.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach samego Prezydenta Miasta Płocka z 9 lipca 2026 r., znak: WSU-II.6721.2.2025.MGR, stanowiących odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 7 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.892.2026, z których wprost wynika, że: „(...) Brak określenia w §16 ust. 2 pkt 5 lit. a) wysokości zabudowy dla budynków usługowych stanowi omyłkę pisarską, w wyniku której pominięto sformułowanie „i usługowych”. Mając na uwadze to uchybienie zauważyć należy jednak, że mimo braku wprowadzenia parametru wysokości zabudowy dla budynków usługowych wyrażonego w metrach, to ustalenia planu, a konkretnie zapisy §16 ust. 2 pkt 4 lit. a) jednoznacznie wskazują na ograniczenia dopuszczalnej wysokości obiektów usługowych do 3 kondygnacji nadziemnych – co tym samym sprawia, że mimo braku wymiaru wyrażonego w metrach parametr ten jest regulowany przez zapisy planu miejscowego. (...)”.

Tymczasem należy wskazać, że stosownie do dyspozycji **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który ustala następujące wymogi dotyczące ustaleń części tekstowej projektu planu miejscowego: „7) ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: a) zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych,”.

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że ustalenia w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Obligatoryjność zakresu ustaleń planu miejscowego należy rozpatrywać każdorazowo

w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, to powinien on zawierać jednoznaczne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w tym m.in. określać maksymalną wysokość wszystkich budynków dopuszczonych na mocy ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Innymi słowy, uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczoną na danym terenie. Rada, w ustalaniu parametru wysokości projektowanej zabudowy, czy też określeniu gabarytów obiektów dopuszczonych ustaleniami planu miejscowego, jest samodzielna, zatem nie może pozostawiać dowolności w tym zakresie, cedując swoje uprawnienia *de facto* na inny podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno - budowlanej), który ustali ten parametr np. w indywidualnym postępowaniu administracyjnym, w drodze decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2196/13 „(...) pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3

pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Trudno uznać, aby działki, na których znajdują się budowle np. mosty, wiadukty, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, budowle sportowe, pomniki były działkami niezabudowanymi. Przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (podobnie NSA w wyrokach: z dnia 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13, z dnia 28 września 2009 r., II OSK 1549/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl). Nie można się zgodzić z organem, że w planie organ nie ma obowiązku wyznaczania parametrów dla innych obiektów budowlanych niż budynki. Obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, jeżeli budowa takich obiektów jest dopuszczona w planie. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera w tym zakresie żadnych wyłączeń. Należy zwrócić uwagę, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym jest mowa o konieczności uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i inwestor planuje zmianę zagospodarowania terenu, polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego

części. W rozumieniu tego przepisu "zabudową" jest więc nie tylko budowa budynku, lecz również budowa innego obiektu budowlanego. (...)".

Wbrew zatem przywołanym powyżej wyjaśnieniom Prezydenta Miasta Płocka z 9 lipca 2026 r., znak: WSU-II.6721.2.2025.MGR, należy stwierdzić, iż ustalenie m.in. maksymalnej wysokości zabudowy, a także gabarytu obiektów, w planie miejscowym, należy do wyłącznej właściwości organów gminy. Gmina realizując swoje uprawnienia ma obowiązek określić wysokość zabudowy **wyłącznie jednostką metryczną**. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Podkreślić bowiem należy, że określenie „gabaryt obiektu budowlanego” nie został zdefiniowany ani w ustawie o p.z.p., ani w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z „Uniwersalnym słownikiem języka polskiego” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem „gabarytów” w urbanistyce należy rozumieć „*najwyższą linię poziomu zasadniczej części budynku lub zespołu budynków*”. Z kolei zgodnie ze „Słownikiem języka polskiego” pod red. Witolda Doroszewskiego, przez „wysokość” należy rozumieć „*odległość między podstawą a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią*”, zaś ze „Słownikiem języka polskiego”, Wydawnictwa Naukowego PWN, wydanie internetowe przez „wysokość” należy rozumieć m.in. „*wymiar czegoś liczony od podstawy w górę*”, bądź „*odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze*”. Z powyższych definicji wyraźnie wynika, że przez wysokość należy rozumieć **konkretny wymiar** (w znaczeniu określenia metrycznego). Zdaniem organu nadzoru, określenie parametru, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi. W ślad za cytowanym wyżej stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazać ponownie należy, iż określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, a więc nie tylko samych budynków.

W tym przypadku należy stwierdzić, że **skoro z ustaleń zawartych w § 16 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 4 lit. a oraz pkt 7 lit. b uchwały, wprost wynika możliwość realizacji budynków usługowych w ramach terenu oznaczonego symbolem 1MN-U, zaś w treści tego samego § 16 ust. 2 pkt 5 lit. a, lit. b, lit. c oraz lit. d uchwały, w ogóle nie określono wysokości dla tych budynków**, to Rada Miasta Płocka wprowadziła wykluczające się wzajemnie ustalenia

w ramach zasad kształtowania zabudowy, co skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce. Powyższe stanowi o naruszeniu w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1MN-U. Nie można bowiem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest określenie maksymalnej wysokości zabudowy, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym.

Jednocześnie, organ nadzoru wyjaśnia, że stwierdzając nieważność uchwały w odniesieniu do całej jednostki terenowej, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej w celu określenia wysokości dla budynków usługowych w ramach terenu zabudowy jednorodzinnej lub usług, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję

do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu

widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 474//XXVI/2026 Rady Miasta Płocka z 25 czerwca 2026 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Graniczna - Otolińska” w Płocku – część I, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/